

TILK PÉTER***A jogalkotási követelmények és az önkormányzati jogalkotás viszonya
– hibák, törvénysértések a gyakorlat tükrében***

A jogalkotással kapcsolatos alaptörvényi, törvényi és (ezekkel részben átfedésben levő) szakmai kívánalmak teljesülése jogállamban elengedhetetlen követelmény: ezek hiányában a jogalkalmazási bizonytalanságok kódolva vannak, a lánc végén pedig – a jogalkotó esetleges hibája (hanyagossága, tudatlansága, szakmai hiányosságai) következtében mind a jogalkalmazó, mind a jog címzettjei hátrányos következményeket szenvedhetnek el, méltánytalanság, igazságtalanság érheti őket; kiszámíthatatlanság, jogbizonytalanság keletkezhet. A jogalkotás tehát – bár szerintem nem fontosabb vagy magasabb rendű, mint a jogalkalmazás – a címzettekre irányuló hatást erősebben meghatározza és determinálja, az esetlegesen felmerülő jogalkotási hibák pedig – gyakran politikai okok miatt – nehezebben, hosszadalmasabban, körülményesebben korrigálhatók.

Sajnos a jogalkotási hibák központi szinten is számos esetben megtalálhatók, színesebb és nagyobb tárházat találunk viszont a helyi önkormányzati szinten, ahol esetenként igazi gyöngyszemek bukkannak elő a jogalkotási termékek között¹. Ezekből válogattam néhányat, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) egyes szempontjai alapján csoportosítva, természetesen korántsem a teljesség igényével.

Ezzel az írással kívánok Tóth Károly Professzor Úrnak hosszú, boldog, szakmai sikerekben továbbra is gazdag életet és pályafutást!

1. A jogalkotási törvény szabályrendszerének esetenkénti sérelme**1.1. Az egyértelmű szabályozási tartalom követelménye**

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint: „A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.”

A korábban a helyi szabálysértési jogalkotás után lehetővé tett, tiltott közösségellenes magatartások, majd az erre felhatalmazást adó törvényi szabály

¹ Korábban érintettem ezeket két írásomban is: *Jogalkotási követelmények érvényesülése – egy önkormányzati rendelet tükrében*. Kodifikáció, 2012/2. 95-104. o. (www.kodifikator.hu); *A tiltott, kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati szabályozásának egyes kérdései*. Új Magyar Közigazgatás, 2012/11. 28-35. o.

megsemmisítését követően megnyílt, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartások meghatározásának lehetősége számos helyi rendeletet eredményezett, gyakran kellő számú jogalkotási hibával².

Kaposvár erre vonatkozó rendeletének 23. § (3) bekezdése például így szólt: „Aki a járműve vagy gépjárműve alakjától eltérő reklámtáblával reklámoz, tiltott, közösségellenes magatartást követ el”. Magam részéről ezt a kitételt nehezen tudom értelmezni.

A korábbi pécsi rendelet 10. §-a szerint „[a]ki a játszóteret meg nem engedett módon vagy nem játék céljára használja, tiltott, közösségellenes magatartást valósít meg”. Kérdés, mire gondolt a jogalkotó a „nem játék céljára” fogalmon kívül eső, a „meg nem engedett mód” körébe eső magatartásokkal kapcsolatban. A „vagy” kitétel miatt ugyanis bármelyik „elkövetési mód” szankcionálható; így a gyerekre vigyázó személy, az átsétáló ember is. Kérdés az is, hogy mi a „meg nem engedett mód”, hol van szabályozva a megengedettség fogalma.

Apátfalva rendeletének 10. § a) pontja szerint tiltott közösségellenes magatartást követett el az aki: „a.) A tulajdonában, használatában lévő ingatlana előtt húzódó járdát a járda és a kocsiút közötti területet a szükséges mértékben az évszaknak megfelelően, *de legalább havonta 1 alkalommal* nem gazmentesíti, és a fűvet nem vágja le”.

A *havi egy alkalommal történő gazmentesítés és fűvágás télen néha nehezen kivitelezhető*; vélhetően a jogalkotó nem is erre gondolt, ám a szabály megfogalmazása nem sikerült pontosra.

Nagykanizsa szabályozása [12. § k) pont] szankcionálta, ha valaki „[a] hótól, jégtől síkossá vált járdát, gyalogjárót, lépcsőt a hóesést, valamint a fagyást követően lehető leghamarabb nem tisztítja meg oly módon, hogy a járdaszakas *70 %-a járható legyen*”. Abba a jogvitába már bele sem gondolok, amikor a tulajdonos és az önkormányzat közötti vita arról szól, hogy a járdának hosszában vagy szélességében kell 70%-ban tisztának lennie. A felesleges túlszabályozás (a %-os meghatározással) inkább ront az értelmezési helyzeten, mint javít.

Szarvas Város „községellenes” rendeletének 9. § (2) bekezdése kimondta: „[t]ilos a lakóházban minden olyan magatartás, amely az együttélés követelményével ellentétes, *botrányos, tűrhetetlen, a jóérzést sérti, vagy elrettentést kelt*”. Mivel a rendeletből egyértelműen kiderült, hogy a „lakóház” nem a társasházra vagy lakótelepre szűkített fogalom, érdekes az a felvetés, hogy a polgár a saját otthonában egyrészt miért ne viselkedhetne „tűrhetetlen”, „botrányos” módon (ha ezzel mást nem zavar); másrészt ki és milyen módon ellenőrzi ezt. A másik felvetés arra a jelenségre irányul, amikor a jogalkotó nem tud precízen

² A vizsgált rendeleteket az érintett önkormányzatok honlapjáról töltöttem le, így könnyen lehet, hogy már nem mindegyik elérhető, vagy más szövegváltozattal érhető el.

definiálni egy fogalmat, ám törekszik erre: ebből születnek a melléknevek halmozásai, a körülírási kísérletek, a példákkal történő – általában sikertelen – meghatározási kísérletek. Nehezen meghatározható ugyanis, mi a tűrhetetlen vagy a botrányos – ugyanaz a magatartás életkori, neveltetési, éppen aktuális lelkiállapoti helyzettől függően különböző személyeknek mást és mást jelenthet és jelent is.

Ugyancsak a túlzott precizitási törekvés áldozatának tűnik Balatonkeresztúr „közösségellenes” szabályozásának egyik pontja. A 8. § (1) bekezdés b) pontja szerint közösségi együttélés alapvető szabályaiba volt ütköző, ha valaki „b) ingatlanát szükség szerint, de évente legalább 6 alkalommal (május 1-ig, május 25-ig, június 15-ig, július 10-ig, augusztus 5-ig, szeptember 5-ig) gyomtól, gaztól nem tisztítja meg, a 20 cm-es magasság elérését megelőzően rendszeresen nem kaszálja”. A szükség szerint kitételre mondhatnánk, hogy túl általános, így valójában betarthatatlan szabályt eredményez, ám a dátum szerint megjelölt hat alkalom meghatározása épp a másik véglet irányába viszi el a szabályozást. Egyrészt, meglehetősen nehéz ellenőrizni ennek (mármint a dátumnak) a betartását, másrészt gyakori, hogy nincs is szükség fűnyírásra, figyelemmel arra, hogy a növényzet a hétéig tartó kánikulában egyáltalán nem növekszik, így „karbantartására” sincs igény. Érthető a növényzet magasságára vonatkozó előírás is, viszont ugyanígy okozhat problémákat egy későbbi jogvitában: a megjelölt magasság átlagmagasság, vagy egyetlen elszabadult (más típusú, gyorsabban növekvő) gaz-szál léte is megalapozza a közösségellenes magatartást?

1.2. A felesleges és/vagy ellenőrizhetetlen (betarthatatlan) jogalkotási elemek megjelenése

Gyakoriak a helyi rendeletekben a felesleges definíciók, amikor a jogalkotó a hétköznapi címzett számára is világos tartalmat hordozó, egyértelmű szavakat, kifejezéseket kíván meghatározni. Ebből aztán vagy csak felesleges, esetenként mókás, más esetben viszont éppen értelmezési igényeket megnyitó következmény keletkezik. Lássunk erre is néhány példát.

Zalakaros rendeletében szerepeltek az alábbi „értelmező rendelkezések”:

- „– *utcai fasorok: az utak mentén egy sorban lévő fák összessége,*
- *virágtartók: növényzettel beültetett tartóedények*”.

A két definíciót feleslegesnek gondolom; a jogszabály címzettjei (alapvetően a helyi lakosok) számára a mindennapi életben egyértelműen azonosítható, további magyarázatot nem igénylő fogalmakról van szó. A meghatározás azonban veszélyt is rejthetett: a virágtartó ugyanis e definíció szerint nem foglalta magában a növényzettel be nem ültetett (például télen üresen hagyott) tartóedényeket, így azok megrongálása esetén nem lehetett volna jogszerűen

alkalmazni a rendelet szankcióit. Az egyértelműsége törekvés tehát éppen az ellenkező hatást érte (érhette) el.

A pécsi „közösségellenes” rendelet is tartalmazott gyöngyszemeket. Meghatározta például azt, hogy az

„utcai éneklés”: „közterületen hangszer nélkül pusztán az emberi hanggal létrehozott tevékenység”.

„utcai zenélés”: „közterületen *hangosító berendezés nélkül vagy hangosító berendezéssel, hangszerrel folytatott zenélés...*”

Ezzel is az a probléma, hogy magyarázatot nem igénylő szavakat, kifejezéseket törekszik meghatározni a jogalkotó. Mi az eredmény? A rendelet meghatározása szerint utcai éneklésnek minősül a köszönés vagy akár a tüsszentés is. A zenélés tekintetében pedig sokaknak nyilvánvaló, hogy az vagy hangosító berendezés nélkül, vagy pedig hangosító berendezéssel történik, ugyanis más variációt nehéz elképzelni. Mindezt azonban normatív erővel kellett felruházni, jelezve, hogy a jogalkotó éber szeme elől nincs menekvés a renitens helyi zenélőknek.

A szegedi „közösségellenes” rendelet kimondta, hogy:

„[t]ilos *este 21 óra és másnap 10 óra közötti időszakban az utcai zenélés*”, a (2) bekezdés szerint pedig „[t]ilos a *délelőtt 10 és este 21 óra közötti időben* bármilyen hangosító berendezés, eszköz használatával végzett utcai zenélés”.

Szörszálhasogatásnak tűnhet, de amennyiben az órákat 0-24 közötti számozással jelöljük, akkor a „10” előtt nincs szükség a reggel; a „21” előtt pedig az este kitétel alkalmazására: Magyarországon jelenleg ugyanis kizárólag este értelmezhető a „21” óra, hajnalban vagy reggel viszont – legalábbis egyelőre – nem.

Sérsekszólós 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 2. §-a szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

... (1) Avar és kerti hulladék: falomb, nyesedék, kaszálék, egyéb növényi maradványok.

...(9) Járda: Köztisztasági szempontból az a gyalogos közlekedésre rendelt kiépített és kiépítetlen útterület, amely az ingatlan telekhatárától az úttest széleig (szegélyéig) terjed.”

a) A felesleges jogalkotás termékének gondolom az (1) bekezdést, figyelemmel arra, hogy magától értetődően általában ezeket a „kategóriákat” sorolja be az ember az avar és a kerti hulladék fogalma alá. Szükségtelen tehát erre külön definíciót alkotni (ami önmaga utal példálózó jellegére az „egyéb” szó alkalmazásával): ez csak arra jó, hogy a felsorolásban nem szereplő tételek vonatkozásában kételyek merüljenek fel

b) A járda meghatározása nem feltétlenül felesleges, ám érdemes a fogalom átgondolása a megalkotását követően, mivel az nem szándékolt hatást is eredményezhet. Ez esetben konkrétan a járda kiterjedésére gondolok, mivel

a rendelet szerint a járda a telekhatártól az út széléig terjed, függetlenül attól, hogy milyen létesítmény (közmű) helyezkedik el ebben a sávban. A fenti fogalom szerint a járda ugyanis a vízelvezető árkot is magában foglalja. Bár a rendelet szerint az árok csak „köztisztasági szempontból” minősül járdának, nem kizárt, hogy kimutatható helyi igények alapján közlekedési szempontból is annak tekinthető, amikor a lakosok egy része esténként hazafelé tartván a súlypontot alacsonyra helyezi, majd „összkerékhajtásba” kapcsolja magát, és csak az árokban tartja kivitelezhetőnek az „egyenes vonalú, egyenletes mozgást”. Mi más oka lehet annak, hogy köztisztasági okból (tehát például a hóeltakarítás miatt) az árok is járdának minősül? Azt már fel sem vetem, hogy a havat – a köztisztasági okok miatt – például hova hányhatják szabályszerűen a lakosok: az útestre helyezhetik, vagy unortodox megoldást alkalmazva, halakba hordás után, mintegy helyi specialitásként meggyűjtják és elégetik? A humortól és a szándékos sarkítástól eltekintve látható talán, mennyire fontos a pontos fogalmazás a helyi jogalkotás folyamatában is.

Piliscsaba „közösségellenes” szabályozása „csupán” hatástalannak minősíthető: a 11. § (1) bekezdés 1) pontja szerint elköveti a tiltott magatartást, aki „munkanapokon este 22 órától reggel 6 óráig, szombaton reggel 8 óra előtt és délután 14 óra után, illetve munkaszüneti napon és vasárnapon környezetet zavaró, zajjal járó munkát végez (*kivéve az építési és kertápolási munkálatokat*)”.

Aligha tudok más – munkaszüneti napon vagy vasárnapon tipikusnak mondhatóan végzett – , zajhatással járó munkát mondani, mint az építési és a kertápolási munkákat. A szabályozás tehát ez esetben feleslegesnek mondható, a kivétel ugyanis szinte teljes egészében semlegesíti az egyébként helyeselhető főszabályt.

Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2013. (III. 1.) önkormányzati rendelete a 11. § a) pontjában kimondja: „11. § Aki

a) a közterületen lévő berendezési és felszerelési tárgyat, fát vagy egyéb növényzetet beszennyez,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

A „fát vagy egyéb növényzetet” szóhasználat feleslegességére talán nem szükséges külön érveket felsorakoztatni; elegendő lett volna a „növényzetet” kitétel alkalmazása.

Ugyanennek a rendeletnek a 12. §-a két érdekes, „könnyen betartható” szabályt is előír. Eszerint: „12. § Aki

a) építési tevékenységnél, valamint az úttest felbontásánál keletkező por és egyéb szennyező anyagok terjedését nem akadályozza meg,

... c) a földmunkák végzésénél a kiásott földet úgy tárolja, hogy ezáltal szálló por és egyéb szennyeződés képződik,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Kérdéses, hogy mennyiben lehetséges maximálisan megakadályozni a por terjedését úttest felbontása esetén, másrészt lehet-e úgy kiásott földet tárolni, hogy ne képződjön szennyeződés? Lehetséges, hogy a szennyeződés eltávolításának elmaradása esetére lett volna célszerűbb az előírást megfogalmazni.

Ugyancsak ez a rendelet, nevezetesen a 14. § a) pontja rögzíti, hogy „14. § Aki

a) hulladéktároló edénye szükség szerinti, de legalább évente két alkalommal történő tisztásáról és fertőtlenítéséről nem gondoskodik,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Az előírás helyeselhető is lenne, a kérdés csak az: ez miként ellenőrizhető és miként tartatható be (főként az évente két alkalommal történő tisztítás és fertőtlenítés ellenőrzése)?

1.3. A visszaélésszerű(nek tűnő) jogalkotás

Visszaélésnek tűnő szabályozás volt Zalaegerszeg MJV „közösségellenes” rendeletében, ahol ezt olvashatta a címzett:

„14. § (1) Tilos jelentős zajt keltő munkák (fűnyírás, fűrészelés, építőipari munkák stb.) végzése este 20 óra és reggel 8 óra között, valamint ünnepnapokon, kivéve az azonnali hibaelhárítási munkákat és a közterületek gondozása körében végzett tevékenységet”.

A rendelet szerint tehát a közterületek gondozása közben zajt keltő fűnyíró (azaz a város saját tevékenysége vagy a lakosok közterület-gondozása) nem zavarja a lakosok pihenését, a kerítésen belül, magánterületen végzett fűnyírás keltette zaj viszont tömeglázadások lehetőségét rejt magában. A város a saját maga javára „kedvező” szabályozással egyrészt kioltja a szabályozás célját (nyugodt pihenés lehetősége), másrészt magát kedvezőbb helyzetbe hozza, mint polgárait.

1.4. A kihirdetés idejének megállapíthatósága

A jogalkalmazás egyik legfontosabb követelménye, hogy a jogalkalmazó tudja: mit és mikortól kell alkalmaznia. A „mikortól”-ra az időbeli hatály adja meg a választ, azonban szerepe van a kihirdetési dátumnak is – akár a „kellő felkészülési idő” követelménye teljesülésének megállapíthatósága miatt³. A kihirdetés dátuma megállapításának (megállapíthatóságának) a jogszabály jelöléséből

³ Az ezzel kapcsolatos problémákat részletesen lásd KOVÁCS ILDIKÓ – TILK PÉTER: *Gondolatok a kellő felkészülési idő számításának kezdőpontjáról* c. írásában. Jogtudományi Közlöny, közlésre elfogadva.

kell következnie (a zárójelek közé tett dátum jelöli), egyes esetekben azonban a helyi erők erre „rásegítenek,” és ezzel a helyzetet is sikerül bizonytatlanná tenni. Két példa erre (a rendelet-jelölések más hibáinak, elírásainak észrevételezésétől eltekintek):

„Lengyeltóti Város Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2013 (VI.27) számú önkormányzati rendelete.”

A rendelet aláírásának dátuma 2013. június 28., a kihirdetési záradék szerint a „rendelet kihirdetésre került: 2013. június 28.” Vajon 27-én vagy 28-án hirdették ki a rendeletet?

„Ecser Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2013.(I.30.) sz. rendelete A közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről.”

Kihirdetési záradék szerint viszont: „A rendelet kihirdetve 2013. január 31-én.”

Vajon melyik a tényleges kihirdetés? Elképzelhető esetleg, hogy egyfajta sajtós éjféli kihirdetéssel állunk szemben, és a folyamat mindkét napból igénybe vett értékes percek? Ne gondolkozzunk ezen feleslegesen tovább, mert az ilyen szokatlan megoldás esetén is a befejezettséget kell alapul venni, azaz csak egy nap lehet a kihirdetés dátuma.

1.5. A kellő felkészülési idő elvárása. A jövőbeli hatálybalépés főszabály-jellege, az azonnali hatályba léptetés kivételessége

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre”. Szorosan összefügg ez a rendelkezés a Jat. 7. §-ával, mely szerint „7. § (1) A jogszabályban meg kell határozni a *hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet.* (2) *Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját*”.

A Jat. kifejezett szabálya ellenére rendszeres, hogy a helyi rendeletek esetén azonnali hatálybalépést alkalmaznak, de még ekkor is elkövetik azt a hibát, hogy nem jelölik meg a napon belül órában a kihirdetés időpontját. Van, amikor ez értelemszerűen nem okoz gondot, de volt rá példa, amikor szankciókat tartalmazó rendeletet (tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó helyi jogszabályt) léptettek hatályba a kihirdetés napján. Ilyen volt például Pécs – az c) pontban jelzett – rendelete, ahol a kellő felkészülési idő egyértelműen hiányzott ahhoz, hogy a címzett az előíráshoz igazítsa magatartását (mivel nagy valószínűséggel reális lehetősége sem volt megismerni a tilalmakat a kihirdetés napján).

Csak néhány példa a nem megfelelő hatályba léptetésre (az egyéb hibák észrevételezése nélkül):

a) „Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.) sz. rendelete”:

„18. § E rendelet kihirdetése napján lép hatályba.”

b) Szigetvár „közösségellenes” rendeletének 18. §-a szerint e rendelet „kihirdetése napján lép hatályba”.

c) A pécsi rendelet a 35. §-ában kimondta: „Ez a rendelet 2012. június 1-jén 10.00 órakor lép hatályba”. A kérdés pusztán az, rendelkezésre áll-e a megfelelő felkészülési idő, azaz elvárható-e a címzettekől, hogy a 10.00-kor kihirdetett szabály tartalmát például 11.00-kor már ismerjék és betartsák? Amennyiben pedig a szankcionálásra egy ideig nem kerül sor (épp e probléma miatt), akkor mi értelme a sürgős kihirdetésnek?

Van olyan – szerencsére igen ritka – eset is, amikor a rendeletből nemes egyszerűséggel *kimarad a hatályba léptető rendelkezés*. Ilyen volt „Bakháza Község Önkormányzat Képviselő-testületének 10/2011.(XII.1.) számú rendelete a közüzeti vízműből szolgáltatott ivóvízért használatáért fizetendő díjakról” (ezzel a hibás jelöléssel és a rendkívül értelmes – „ivóvízért használatáért fizetendő” – címmel), amelyben az érdemi tartalmat adó rendelkezéseket követően szerepel a dátum és az aláírások, de a hatályba léptetés elmaradt. Talán nem is nagy baj ez, mivel a rendelet 1. §-a rögtön azzal indított, hogy „Az ÖR. 7. § (1) és (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép”, de, hogy az „ÖR” alatt melyik korábbi rendeletet kell érteni, az nem derült ki a kiváló produktumból.

1.6. Az indokolási kötelezettség esetenkénti formálissá válása

A Jat. 18. §-a szabályozza a jogszabályhoz fűzött indokolási kötelezettséget. Eszerint: „(1) A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. (2) A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről”.

Sajnos mind a központi, mind a helyi jogalkotásban gyakori, hogy az indokolási kötelezettségre valamiféle letudandó, kellemetlen feladatra tekintenek a jogalkotók (mivel számukra – jó esetben – világos, miért, milyen elérni kívánt céllal és milyen várható hatások kalkulálásával alkotják meg a normát). Az indokolási kötelezettség viszont nem a jogalkotónak magának szól, hanem a címzetteknek, azaz az előírás kötelezettjeinek és a jogalkalmazóknak, akik a

jogszabállyal dolgoznak, azt valamilyen módon érvényre juttatják. A jogalkotó azonban rájuk nem minden esetben gondol, és az indokolási kötelezettséget – hasonlóan a hatásvizsgálatokhoz – formálisan, érdemi értelmezési, iránymutatási segítség nélkül teljesíti.

Példának álljon itt Nyíregyháza Megyei Jogú Város korábbi, tiltott, közösségellenes magatartásokat meghatározó rendeletének részletes indokolása, ami valójában tartalomjegyzéknek látszik:

„Részletes indokolás 1-5. §-hoz

Meghatározásra került a tiltott, közösségellenes magatartás fogalma, az eljáró hatóság és az alkalmazható jogkövetkezmények.

6.§-hoz

Ezen szakaszban a közterületek használatával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások és a tiltott tevékenység végzése kerültek tételesen meghatározásra.

7.§-hoz

A közutak nem közlekedési célú igénybevételével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások tételes meghatározása történt meg.

8-9.§-hoz

Az eb sétáltatás és a köztisztaság fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározására került sor.

10-11.§-hoz

A települési szilárd és a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatáshoz kapcsolódóan tiltott, közösségellenes magatartásként szankcionált tényállások.

12.§-hoz

Nyíregyháza város közhasználatú zöldfelületeinek használatával, védelmével és fenntartásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

13.§-hoz

A reklámhordozók és hirdetmények elhelyezésével valamint közzétételével kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

14.§-hoz

Piacokkal, vásárokkal és a vásárcsarnokra vonatkozó általános szabályokkal kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása történt meg.

15.§-hoz

Egyes helyi jelentőségű természeti emlékek védetté nyilvánításával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

16.§-hoz

Az egységes központi közműnyilvántartással kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

Nyíregyháza város címere, zászlaja, díszpecsétje használatának szabályozásával kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások meghatározása.

18.§-hoz

A temetőkről és a temetkezési tevékenységgel kapcsolatos tiltott, közösségellenes magatartások felsorolása.

19.§-hoz

A rendelet hatályba lépésének időpontja”.

Aligha kell részletezni, hogy ez a megoldás a Jat. szabályával köszönő viszonyban sem volt.

2. A jogszabályszerkesztésről szóló rendelet előírásainak (nem) érvényesülése

2.1. Az önkormányzati rendelet jelölése

A helyi rendeletek jelölésének hibás megoldásai általában nem okoznak a címzetteknek semmilyen hátrányt, mindenesetre betartásuk az egyik legegyszerűbb „kihívás”. Ezzel együtt gyakran nem sikerül megfelelni ennek a feladatnak.

A Jszer. 1. melléklet 2.3.4. alpont alapján:

„Az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölése

{a rendelet megalkotójának teljes megjelölése}

.../... . (... . . .) önkormányzati rendelete

{a rendelet címe}”

Több helyen a változatosságot szem előtt tartva, többféle megoldást is alkalmaznak – megjegyzendő, hogy gyakran azonos időszakban alkotott rendeletek esetén is. Néhány példa erre:

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete

4/2013. (III. 1.) sz. önkormányzati rendelete

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint azok be nem tartásának jogkövetkezményeiről”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő – testületének

8/2014. (XI.17.) sz. önkormányzati rendelete

Az önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló

1/2007. (I.29.) sz. önkormányzati rendelet módosításáról”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének
1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete
az önkormányzati elismerésekről”

„Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének
2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról”

A fenti példák szerint az adott település 2013-ban és 2014-ben következetesen (rosszul) jelölte a helyi jogszabályokat, a 2015. évi első rendeletüknél a helyes megoldást alkalmazták, majd talán a nagyléptékű fejlődéstől megrettenve „továbbfejlesztették” a jelölést, természetesen rossz irányba. Két év alatt így három különböző jelöléssel jelezték a címzetteknek, hogy a változatosság a helyi jogalkotásban is gyönyörködtet, és a testület nem híve a sablonmegoldásoknak.

Hibás a jelölés az alábbi szabályozás esetén is:

„Sérsekszőlős Község Önkormányzata Képviselő-testületének
a 13/2008. (V. 30.), 18/2008. (IX. 03.), 13/2009. (VIII. 24.), 12/2012. (V.
31.) rendelettel módosított
14/2004. (VIII. 26.)
RENDELETE
a környezetvédelemről”

Lehetne persze azzal érvelni, hogy a rendelet még a Jszt. előtti időben keletkezett, azonban a Jszt. hatályba lépését követően a soron következő rendeletmódosításkor az egész rendeletet meg kellett (meg kell) feleltetni a Jszt. előírásainak⁴. Így a rendelet jelölése hibás maradt (és mivel a jelölés nem módosítható⁵, az egész rendeletet újra el kellett volna fogadni).

Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város rendeletei is sajátos megjelenési formát hordoznak, az idők során több változtatáson is átesve. Néhány példa erre: „20/2014. (10. 29.) Kgy. rendelet A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról”

E jelölésnél a kihirdetés ideje nincs szabályosan jelölve, hiányzik a jogalkotó szerv megjelölése, valamint helytelen a „Kgy. rendelet” megfogalmazás is. A korrekció a sorban következő rendeletnél jelent meg, ahol viszont továbbra sem jelenik meg a jogalkotó szerv megjelölése (ezt nem orvosolja az, hogy a címből kiderül).

⁴ 102. § (1) A módosítás során úgy kell eljárni, hogy a módosított jogszabály egésze és a módosított szerkezeti egység megfeleljen az e rendeletben foglalt követelményeknek.

⁵ Jat. 8. § (2) bekezdés: „Nem lehet módosítani a jogszabály megjelölését...”.

„21/2014. (XI. 19.) önkormányzati rendelet Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzatának és Szerveinek Szervezeti és Működési Szabályzatáról”

A jogalkotó megjelölése azóta sem jelenik meg az ottani szabályozásokban; néhány friss példa erre:

„3/2015. (II. 11.) önkormányzati rendelet A 2015. évi költségvetés végrehajtásáról”

„6/2015. (II. 28.) önkormányzati rendelet A települési támogatásról”

2.2. A belső tagolással kapcsolatos jelölések problematikája

A belső tagolások „kinézete” a helyi rendeletek esetén mondhatni rendkívüli változatosságot mutat. Magam is úgy vélem, a kisebb problémák közé tartozik, ha az előírt „)” jel helyett „/” jelet alkalmaz a jogalkotó, a probléma csak az, hogy semmilyen fáradtságba nem kerül a JsZR.-nek megfelelő megoldással élni. Az már jóval komolyabb gond, ha az egyes belső szerkezeti egységek azonosíthatósága szenved csorbát, mert például egy §-on belül több, azonos számú bekezdés található, vagy jelöletlen szerkezeti egységek vannak a jogszabályban. Érdekes ezen a téren is tenni egy rövid sétát.

A JsZR. 44. § (4) bekezdése szerint „(4) A bekezdéseket szakaszonként újrakezdődően, egy-egy szakaszon belül pozitív egész számokból képzett, zárójelek közé foglalt arab számozással kell megjelölni.” A JsZR. mellékletének 3.5. pontja [„A bekezdés megjelölése”] egyértelműen „gömb”-zárójelet mutat. A JsZR. 48. § (1) bekezdése szerint pedig „A pontok a latin ábécé kisbetűivel és a „)” jellel vagy pozitív egész számokból képzett arab sorszámokkal jelölhetőek meg.”

Nem gömb-zárójeles megoldást alkalmaz például Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2015. (I.20.) önkormányzati rendelete az önkormányzati elismerésekről, melyben ezt a megjelölési megoldást találhatjuk: „3.§ /1/”; „4.§. /1/”; „7.§. /1/.”

Persze nem ez a legnagyobb probléma a jogalkotásban, viszont az már komolyabb gond, hogy a 8/2014. (XI. 17.) „sz. önkormányzati rendelet”-ük megfelelő jelölést alkalmazott, tehát a jó megoldásból elindultak a rossz felé – aztán később a 2/2015 (II. 27.) rendeletben megint csak helyesen alkalmazták a JsZR.-szabályt.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) rendeletének 4. § (2) bekezdése az alábbi megoldást alkalmazza:

„Az Alap bevételi forrásai a következők:

a/ a települési önkormányzat által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,

b/ a Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség által a Sérsekszőlős község

területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének 30 %-a,
 c/ a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része,
 d/ a Sérsekszőlősi Önkormányzat bevételeiből - az éves költségvetési rendeletben meghatározott - környezetvédelmi célokra elkülönített összeg,
 e/ az Alap lekötéséből származó kamatbevételek,
 f/ az 1995. évi LIII. tv. 58. § (6) bekezdés alapján az önkormányzatot arányosan megillető megosztott bevétel,
 g/ az állampolgárok, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által az Alap részére történt befizetések, illetve bármely, az Alapot illető egyéb bevétel”.

A pontok itt nem a Jszer.-ben meghatározott „)” zárójellel jelennek meg. [Használóan rossz az 5. § (2) bekezdés megoldása is].

A Jszer. 37. § (1) bekezdésének második mondata szerint „Jogszabály tervezete jelöletlen szerkezeti egységet nem tartalmazhat.” Tilos tehát a francia bekezdések alkalmazása a felsorolások esetén, mert jogbizonytalanságot okoz az ezekre történő hivatkozás, vagy az ezek valamelyikének módosítására irányuló törekvés alkalmával (főleg, ha sokelemű a felsorolás).

Kölked 2/2015 (II. 27.) „sz.” rendeletének 6. § (3) bekezdése ekként tér el a Jszer.-szabálytól:

„6.§

(3)A lakhatási támogatás *elsősorban természetben nyújtandó*

– vízdíj-, villanyáram-, illetve gázdíj támogatására a szolgáltatóhoz történő utalással,
 – szemétszállítási díj kiegyenlítésére a szolgáltató számlájára történő utalással”.

A 10. § (4) bekezdése pedig folytatja a nemes hagyományt:

„Ha az elhalt utolsó lakóhelye, illetve az eltemetésre köteles személy vagy az örökösök kiléte megállapításra kerül, úgy a temetési költség megtérítésére az alábbi intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni:

– az utolsó lakóhely szerinti önkormányzattól a köztemetés költségeit visszaigényelni, ennek hiányában,
 – a költségeket hagyatéki teherként a területileg illetékes közjegyzőnél bejelenteni, vagy
 – az eltemettetésre köteles személyt a köztemetés költségeinek megtérítésére kötelezni”.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) önkormányzati rendeletének 9. § (5) bekezdése szerint: „A telepítések során elsősorban figyelembe veendő szempontok a következők:

- az utca jelenlegi domináló fafajai
- a fafajok alakíthatósága (metszéstűrése), vízhajtás képzési hajlama
- a távvezetékek elhelyezkedése, magassága”.

A 10. § (7) bekezdés szerint pedig: „Az engedélyezési kérelemhez csatolni kell:

- 1 db helyszínrajzot az üzemeltetési hely 200 m-es környezetének feltüntetésével;
- a szabadtéri rendezvények esetén a szabadtéri rendezvény helyszínéhez 200 m-es körzetben lévő egészségügyi, vagy oktatási intézmények vezetőivel előzetes egyeztetésre vonatkozó iratokat
- zaj- és rezgéshatárok mindenkor betartására vonatkozó nyilatkozat
- a zajos tevékenység napi kezdésének és befejezésének pontos időpontja
- a zajkeltés illetőleg a hangosítás módja, eszközei
- a kérelmező megbízottjának a neve, aki a zajértékek betartását vállalja és azért felelős”.

Folytatja a sort a 18. § (2) bekezdés is, amely szerint: „Tilos az összerakott hó elhelyezése:

- a gyalogos közlekedési útvonalon,
- az útkereszteződésben,
- az úttorkolatban,
- a kapubejárat elé, annak szélességében,
- a tömegközlekedésre szolgáló jármű megállóhelyénél, a jármű megállóhelye és a járda között”.

A Jszer. 47. § (2) bekezdése szerint „(2) Nyitó szövegrész nélkül nem lehet pontokat, alpontokat alkalmazni.”

Ehhez képest „Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így szabályoz:

„5.§

(1) A települési támogatás pénzbeli vagy természetbeni formában adható.

a) A pénzbeli rendszeres ellátások utalása havonta utólag, a hónap 5. napjáig, a nem rendszeres ellátások kifizetése legkésőbb a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a házipénztárból történik.

b) A lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott támogatás természetben állapítható meg”.

A Jszer. 37. § (1) bekezdés első mondata szerint „A jogszabály tervezetének a szerkezeti egységeit folyamatos sorszámozással vagy a latin ábécé betűivel meg kell jelölni.”

Ez a szabály látszólag magától értetődő, mégis sok esetben – vélhetőleg figyelmetlenségből – sikerül áthágni. Lássunk erre is néhány példát.

Sérsekszőlős 14/2004. (VIII. 26.) 10. §-a 2 darab (1) bekezdést és 2 darab (5) bekezdést tartalmaz – mindkét esetben utalva a korábbi hatályon kívül helyezésére. Azaz: nem a korábban hatályon kívül helyezett rendelkezés helyére kerül az új szabály, hanem azt ott hagyva, a számozást „megduplázva” halad az érthetetlenség felé. Ekként:

„(1)⁶

(1) A község egész területén, munkanapokon 8.00-16.00 óra között, pihenő és munkaszüneti napokon pedig csak 10.00-16.00 óra között folytatható mobil hangosító berendezés üzemeltetése.

...(5)⁷

(5) Az engedélyezés során figyelembe kell venni az érintett területen lévő más szórakoztatóipar létesítmény és hangosító berendezés zajkibocsátását, illetve a tevékenységgel összefüggő zajterhelést is, és azok együttes zajkibocsátása sem haladhatja meg az engedélyezett határértékeket”.

Veszprém MJV korábbi (már rég nem hatályos) SzMSz-e [a 35/2002. (XI. 15.) önkormányzati rendelet] is tartalmazott érdekességeket. Érdemes két §-t teljes terjedelmében bemásolni. Felhívom a tisztelt Olvasó figyelmét a „§”-jel utáni pontra, a „/”-jelek alkalmazására, a 15. § (7) és (8) bekezdésének tartalmi azonosságára, valamint a 16. §-ban alkalmazott jelöletlen szerkezeti egységekre és a kettő darab (10) bekezdésre.

„JEGYZŐ

15.§.

....

/4/ Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket.

/5/ Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.

/6/ Tanácskozási joggal vesz részt a Községűlés, a Községűlés bizottságának ülésén;

/7/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. /1990. évi LXV. tv. 36.§. (2)/”

/8/ Dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

/9/ A jegyző köteles jelezni a Községűlésnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel. /1990. évi LXV. tv. 36.§. (3)/

/10/ A jegyző a Községűlés, a polgármester, az alpolgármesterek, a bizottságok elnökei, a városrészi önkormányzatok, valamint a kisebbségi önkormányzatok igénye esetén jogértelmezési kérdésben állásfoglalást ad.”

⁶ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

⁷ „Hatályát veszítette a 18/2008. (IX. 03.) rendelet 4. §-ával, hatálytalan 2008. szeptember 3. napjától.”

„A POLGÁRMESTER

16.§.

(9) A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a Közgyűlés hivatalának közreműködésével látja el. /1990. évi LXV. tv. 35.§. (1)/.

(10) A polgármester a Közgyűlés döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt.

A polgármester:

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja,

- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a Közgyűlésnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására,

- hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,

- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármesterek, a jegyző, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében, /1990. évi LXV. tv. 35.§. (2) a-e./.

- felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Ezen feladatát a jegyző közreműködésével látja el.

- ellenjegyzí a Polgármesteri Hivatal belső szervezeti egységeinek közvetlen közgyűlési előterjesztéseit,

(10) A polgármester a város polgáraival való közvetlen kapcsolattartás érdekében fogadónapot tart a munka- ügyfélfogadási- és ügyfélszolgálati rend szabályai szerint, amelyet a 3.sz. melléklet tartalmaz.”

Jelzem, hogy a jelöletlen szerkezeti egységek terén e rendeletben az 5. § vitte a pálmát, mivel (3) bekezdése 12 (!) oldalon keresztül tartó francia bekezdéses megoldással sorolta fel az átruházott feladat- és hatásköröket.

Zalakaros Város Önkormányzata Képviselőtestületének a tiltott, közösség-ellenes magatartásokról, az elkövetőkkel szembeni pénzbírság kiszabásának szabályairól szóló – már nem hatályos – 34/2012. (IX.14.) önkormányzati rendelete is több érdekességet hordozott. 1. §-a például így nézett ki:

„1. §

b) Hirdemény, hirdető berendezés: Zalakaros Város Önkormányzata képviselőtestületének A táblák, feliratok, plakátok elhelyezésének szabályozásáról szóló szabályozásáról szóló 8/2010. (VI.11.) számú önkormányzati rendeltének 2.§. bekezdésében meghatározott fogalom,

b) Kiemelt közterület a város központi területe: Gyógyfürdő tér, Disz tér, Bodahegyi utca, Szent László tér, Gyimesi Vilmos sétány, Termál utca Bodahegyi utcától a Panoráma/Alma utcáig terjedő szakasza,„.

A kettő darab „b” pont önmagában is sokat segít a szabály megértésében, ráerősít viszont az „első” számú b) pontban található helyesírási hiba („Hirdemény”; „számu”; „rendeltének”; stb.) is, valamint az az – egyébként helyeselhető – szándék, hogy a helyi lakosságot is vonjuk be a jogalkotásba – ennek azonban nem akként kellene megnyilvánulnia, hogy az „első” számú b) pontban hivatkozott 2. § bekezdés számát nem írta be a jogalkotó, mintegy rábízván a jogszabály címzettjeire a feladatot.

A folyamatos sorszámozás iránti ellenszenv ugyanebben a zalakarosi rendeletben más helyen is fellelhető volt, a jogalkotó ugyanis – mintegy daczból – a 3. §-ban így alkalmazta a pontok sorrendjét: a g) ponton belül következett a „h.a” és a h.b) (sic!) alpont, majd jött a h) pont.

A Jszer. 47. § (4) bekezdése szerint „A nyitó szövegrésznek – a kötőszóval végződő utolsó előtti pont és alpont kivételével -, valamint a záró szövegrésznek a pontok, az alpontok mindegyikével önállóan és együttesen is egyetlen értelmes mondatot kell képeznie.”

Lássunk két „ellenpéldát”.

„Kölked Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2015. (II. 27.) sz. rendelete az egyes szociális ellátásokról” így rendelkezik a 8. § (5) bekezdésben:

„8. §

(5) Nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő

a) a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. tv. alapján temetési hozzájárulásban részesül,

b) köztemetés esetén”.

Tehát a b) pontot figyelve, arra az eredményre jutunk, hogy Kölkeden „nem állapítható meg a támogatás, ha az igénylő köztemetés esetén”. Itt tehát kiemelt figyelmet fordítottak arra is, amit a Jszer. 2. §-a tartalmaz – „A jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”

„Kölked Község Önkormányzat Képviselő-testülete 4/2013. (III. 1.)” önkormányzati rendeletének 9. § (1) bekezdése ekként rendelkezik:

„9. § (1) Aki közterület zöldfelületét

a) átjárásra,

b) járművel történő behajtásra vagy parkolásra,

c) lerakóhelyként használ,

a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Mit is mond az a) pont? Nem kevesebbet, mint azt, hogy „Aki közterület zöldfelületét átjárásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”. Nem kevésbé értelmes a b) pont sem, mivel a végeredmény az alábbi: „Aki közterület zöldfelületét járművel történő behajtásra vagy parkolásra, a helyi közösségi együttélés alapvető szabályait szegi meg”.

Viszonylag kis figyelemmel elkerülhetők lennének ezek a hiányosságok és fogalmazási zavarok.

Talán mondanom sem kell, hogy a sor – a hibás rendeletek nagy száma miatt – a végtelenségig folytatható lenne.

Bízom benne, hogy Tóth Károly Professor Úr is talált írásomban érdekes gondolatokat és felvetéseket, és a néhol – Tőle ismereteim szerint nem távol álló – humoros (legalábbis a szerző által annak vélt) stílus sem vette el kedvét az olvasástól.

Még egyszer kívánok Professor Úrnak boldog 70. születésnapot!